

ガバナンスと市民・行政・政治：問われる「新しい公共」（<特集>現代の公共政策）

著者名(日)	今村 都南雄
雑誌名	社会科学研究
巻	32
ページ	1-24
発行年	2012-02-15
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00000256/

ガバナンスと市民・行政・政治

—問われる「新しい公共」—

今 村 都南雄

はじめに

山梨県内の大学・短期大学と特定非営利活動法人「大学コンソーシアムやまなし」の共催による「県民コミュニティカレッジ」の地域ベース講座として、一昨年（2010年）の秋、『「新しい公共」を問う～市民・行政・政治が協働するガバナンスに向けて～』を総合テーマとした全5回の講座が組まれた。各回の担当者はいずれも本研究科の専任・科目担当教員であり、私も最後の講座を担当した。本稿はそのときの講義をベースに加筆削除したものであり、表題もそのときのままであるが、上記の総合テーマの一環をなすので、そのことに留意して副題を付けることとした。

学内の担当部局である生涯学習センター作成による企画案内の文書によれば、その講座の主旨は次のように記されている。

長らく、「公共」とは中央省庁や行政が取り仕切るもので、「市民」には公共を担う責任も資格も無いかのように捉える見方が支配的でした。近年、こうした「官イコール公共」とは全く異なる発想、つまり「新しい公共」という考え方が注目を集めつつあります。これは、市民的立場にある NPO や企業なども政府・行政と協働して公共を支えることを求めるものです。本講座では、今後の社会の在

り方の鍵を握る「新しい公共」の概念をめぐる、政治学・行政学の専門研究者が解説や問題提起を行います。

総合テーマに掲げられた「新しい公共」についての社会的評価はいまだ定まっていないが、県民に開かれたコミュニティカレッジの場でそれを問い直す企画が組まれたことの意義は小さくない。ちなみに、生涯学習センター長もまた本研究科専任教員の一員であり、本学におけるこれからの大学院研究科のあり方を考えるうえで、生涯学習の観点は欠かせないように思われる。

1 「ガバナンス」というコトバ

◇「ガバナンス」の市民用語化

一昨年の夏のはじめ、日本相撲協会に「ガバナンスの整備に関する独立委員会」が設置された。その例に示されるように、「ガバナンス」というコトバが急速に日本社会で「市民用語」化してきているようである。同様に、会社や役所やその他の組織体で何か不祥事や不始末が起きると、そうした不祥事や不始末をくり返さないようにするにはどうしたらよいかということで、「ガバナンス」が問題となることが多いように見受けられる。

これは、わが国で「ガバナンス」概念が「コーポレート・ガバナンス」との関連で使われるようになったことと関係がありそうである。そのほとんどは株式会社の組織形態をとる企業の「コーポレート・ガバナンス」を論ずる文脈のことであり、ふり返ってみると、法律学の分野の代表的な雑誌『ジュリスト』でその特集が組まれた(1994年夏)ころには、すでに企業法務の分野などではかなりポピュラーな用語になっていたようである。

「コーポレート・ガバナンス」は一般に「企業統治」と訳されている。そのためか、「ガバナンス」の日本語は「統治」（もしくは「統治能力」）となっているのだが、この訳語はあまり適切ではない。たとえば、冒頭に挙げた日本相撲協会の独立委員会のケースに「統治」の語を当てはめたらどうということになるか。実際にはカッコを付して「ガバナンス（統治能力）の整備に関する独立委員会」とされているようだが、「統治」ではなく「統治能力」にしたところでピンとこない。だからカタカナ語がそのまま使われることになる。

ついでながら、不祥事をくり返さない仕組みという意味で「ガバナンス」を論ずると、「コンプライアンス」とか「モラル・ハザード」といったカタカナ語がしばしば使われる。企業経営や一般的に組織体の運営規律にそれが関連するからである。しかし、不祥事に対して職員統制を強化すればよいかといえ、そうはならない。テレビ報道などで、不祥事を引き起こした組織の幹部が、同様なことをくり返さないように今後は「綱紀粛正」につとめる旨を述べるシーンを見かけるが、あの言葉はもともとは役所の世界での汚職事件を典型とする不祥事への対応で使われた言葉であつたらしい。それがいまでは民間企業でも当たり前のように使われるようになっている。

学問の分野でも、官僚制組織について「官僚制の悪循環」(vicious cycle of bureaucracy, vicious circle of bureaucracy) といふことが言われる。不祥事の発生を防ごうとして、ピラミッド組織の上からのコントロールを徹底し、いま言ったばかりの「綱紀粛正」を図ると、短期間はそれでよいのだが、枝葉末節の事柄まで、あれも駄目、これも駄目となると、やがてそこで働く職員たちが嫌気がさしてきて、「面従腹背」と呼ばれるような行動パターンをとりがちになる。そして、モラル (morals) ではないモラル (morale, 士気) の低下がもたらされ、組織活動のパフォーマンスがますます悪化する。そうなるを防ごうとした不祥事がかえって頻発してしまう。またぞろ「綱紀粛正」の出番となり、それがくり返されてし

まう，ということである。

あとでも触れるが，ひとつの組織もしくは組織化されたひとつのシステムの頂点から底辺に至るまで，一元的に「統べて治める」統治のイメージでそれをとらえてしまうと，ガバナンスの意味するものとはほど遠くなってしまう。そこで訳語に「協治」とか「共治」を使う例が見られたりする。政治・行政を論ずる文脈では，そのほうがベターであることが多い。

「ガバナンス」が言われるようになる前であっても，不祥事対策でただ単に綱紀肅正をはかるのでは駄目だという認識はすでに広くあった。四字熟語がつづくが，「信賞必罰」という言葉がある。簡単には「賞罰」という表現もそうだが，罰することだけでなしにほめることとセットになっている。育児でも，ただ厳しくするだけでは駄目で，ほめてあげなさい，ということが言われるように，厳しく罰を加えるということだけであると，所期の効果をあげることができない。だから，その気になるように，あるいは，やる気をもってもらうようにインセンティブを与えることが肝要だということで，企業の生産性向上などでは奨励金や特別手当といった「インセンティブ・ペイ」の仕組みが採られたりする。

したがって，不祥事と関連づけて「ガバナンス」を論ずる場合も，単なる綱紀肅正や規律の厳格化というだけでは足りない。不祥事対策に限らず，組織成員の貢献意欲を高めるには，そのための誘因が必要であり，この貢献と誘因との均衡によって組織活動を説明するのが現代の組織理論の出発点になっている。そのことに留意するならば，しばしば政府や自治体の公式文書で見られるような，「ガバナンス（経営規律）」といった表現を安易にすべきではないことが分かうというものである。

「ガバナンス」が新聞の社会面にも載るようになり，市民用語化していることは事実であるが，もともと新奇な言葉ではなく，したがってそれに関連する問題（ガバナンス問題）についても，「古くて新しい問題」というわきまえを持つことが必要であろう。あとで取り上げる「新しい

公共」にしても、また同様である。

◇政治・行政を論ずる文脈で

先に「コーポレート・ガバナンス」について、それを「企業統治」と訳するのが一般的だが、「ガバナンス」を一律「統治」とするのは考えものであるとした。しかし、「ガバナンス」を「統治」と訳するのがまったくの間違いということではない。

政治・行政の問題を論ずるのに「ガバメント」は重要なキーワードのひとつである。政治を端的に表現する英語は politics であるが、government もよく使われる。政治学となると political science と言ったり the science of government と表現される。

学部の授業で政治学を担当するときなどには、政治には politics と government の両面があると切り出し、この双方をバランスよく学ぶことが必要だと述べたりする。そして双方を区別するために、前者は「政治」、後者はそれをひっくり返して「治政」であると板書したりすることもある。その区別に従うと、私の専攻する行政学は後者の「治政」をベースにした学問ということになる。政治学は「ポリティックスの学」だとする立場をとる研究者は、政治の世界に登場する人びとの政治行動やその行動に影響をもたらす政治思想、あるいは政治紛争の発生要因とかその展開過程などに重きをおくのに対して、「ガバメントの学」だとする立場をとる研究者は、いわゆる統治機構を通じてくり出す政策とか、統治機構の中で実権をもつようになった行政官僚機構を通した行政活動に重点をおくことになるが、担当者の専攻によっていずれの側面を重視するかの違いが出てくるので、初学者を相手にするときには、どちらか一方だけに偏らないようにすることに苦勞するのが常である。

そうした政治学において重要な「ガバメント」と「ガバナンス」とは、語源が同じであるということを知っておく必要があろう。そうだからこそ、市民は無関心を装うことができないのである。

「ガバメント」と「ガバナンス」とは語源が同じだといったが、どの部分を共有しているかというと、船の操縦でいう「取舵いっぱい」「面舵いっぱい」の部分、舵取りの部分であり、「ガバメント」も「ガバナンス」も原義はどうやらそこにあるらしい。どっちに舵をきるか、左に曲がるには「取舵」、右に曲がるには「面舵」で、船長の指示に従って帆船の進むべき方向を誤らないようにしなければならない。

現代風にいえば自動車のハンドル操作、ステアリング (steering) のことと解してよさそうであるが、政治学の授業などでは古いことも知ってもらう必要があるので、ギリシアの都市国家の話などに触れながら、紀元前6～8世紀のホメロスの作品とされる『オデュッセイア』を引っ張り出して、6つの首を持つ恐ろしい怪物スキュレ (スキュラ) と魔の淵カリュブデイスの話をしたりする。トロイア戦争が終結し、英雄オデュッセウスが故国イタケに向かう途中の冒険物語の一節である (第12歌)。岩波文庫の新訳版 (といっても15年以上も前のものであるが) における該当箇所をそのまま引用する。

われらは嘆きのうちに、岩の狭間を漕ぎ抜けて行った。一方にはスキュレが控えているし、他方では恐るべきカリュブデイスが、凄まじい勢いで海の塩辛い水を吸い込んでいる。そして吐き出す時には、さながら燃えさかる火にかけた鍋の如く、その全体がぐらぐらと煮えたぎり、吹き上げられた泡がしぶきとなって、二つの岩の頂きに降りかかる。……(中略)……一同は青白い恐怖に襲われたが、われらが身の破滅を怖れてカリュブデイスに気をとられ、その方を眺めている隙に、スキュレは腕力最もすぐれた六人の部下を、うつろな船からさらって行った。……(中略)……スキュレは自分の棲家の門口で、断末魔の苦しみに悲鳴をあげながらわたしの方へ手をさし伸べる部下たちを食ってしまった。海の道々を探りながら、幾多の苦しみを味わったわたしではあるが、これほど憐れな光景を目に

したことはかつてなかった。(ホメロス『オデュッセイア』(上) 松平千秋
訳, 岩波文庫, 321~322頁)

政治には選択がつきまとう。あるいは決断力が求められる。それぞれ難がある2つの岩の間の狭い海路を通り越すのに、どちら側の難を避けることを優先させたらよいのか。怪獣スキュレが棲む岩のほうか、それとも魔の淵カリュプデイスの側の岩のほうか。オデュッセウスは操舵手6人の犠牲が生ずることを覚悟のうえで、船が粉々になってしまうカリュプデイスの渦を避けることを優先させたという話である。

ギリシア最古の大英雄叙事詩を持ち出してもピンとこないというのであれば、政治には選択がつきまとうというシチュエーションでの現代人の格言を引いておこう。「政治とは可能性の芸術ではない。悲惨なことと不快なことのどちらを選ぶかという苦肉の策である。」これはJ.F. ケネディ大統領の友人で、著名な制度学派の経済学者J.K. ガルブレイスの言とされる。ケネディ大統領時代にインド大使に就いたことでも知られるが、彼は、『ゆたかな社会』(原著1958年, 訳書1960年), 『新しい産業国家』(原著1967年, 訳書1968年)そして『不確実性の時代』(原著1977年, 訳書1978年)など、数多くの名著を残している。

ところで、ガバナンス論のキャッチフレーズとして「ガバメントからガバナンスへ」という言い回しがある。1980年代の後半に、その言い回しに乗って地方自治体が当面している課題を論じたことがあるが、いわゆる「官から民へ」の時流に乗ってそれを言うだけではどうしようもない。たとえ「ガバメントからガバナンスへ」をいう場合でも、せめてその双方が共通項を有していることをわきまえてかからなければならない。そのうえで、一方の「ガバナンス」に特有の、もうひとつのエッセンスがどこにあるか、何に求められるかを見抜くのでなければならない。

「舵取り」に加わるもうひとつのエッセンスとは何か。それがこのコ

コミュニティカレッジの総合テーマの副題にも登場する「協働」である。組織体を「協働体系」(cooperative system)としてとらえた現代組織理論の父、C. I. バーナードの『経営者の役割』が出版されたのは1938年のことであり、ずいぶん古い話になる。cooperative を名詞形で使えば協同組合となる。形容詞で cooperative store (shop) としても同じである。近年では「協働」の英語表記として collaboration がよく使われるが、この単語もその原形は「共に汗をかく」(co + labor) に由来する。そのことから、10年ほど前に著した編著『日本の政府体系』の収録論文では、「ガバナンス」が「接頭辞 “Co-” の思想に裏付けられている」と表現した。

「ガバナンス」概念登場の思想的インプリケーションということでは、もう少し広がりがあるように感じている。私は上記の論文よりもさらに10年近く前に、「ガバナンスの観念」と題する小文を『季刊行政管理研究』の巻頭言として寄せたことがある。その最後の部分では、「今日のガバナンスには、共同行動や共同決定といった『共同』観念が中核的要素として含まれている」として、『『共生』の価値がことのほか重視される現代の人間社会において、規制の制度枠組みの編制を問い直すことは不可欠の課題である。おそらくはコーポレート・ガバナンスの場合も含めて、ガバナンスの観念は、そのことを求めているのである」と結んでいる。「協働」ではなく、もっと広範な文脈で用いられる「共同」の観念を使い、さらに「共生」の価値にまで及んでいることに注意してほしい。

先に「ガバナンス」の訳語として「統治」よりも「協治」とか「共治」を当てることがあり、政治・行政を論ずる文脈ではそのほうがベターであることが多いとした。ガバナンス論の射程を理解するには、訳語の適否を超えて、私たちの価値観が問われることを覚悟しておかなければならないのである。

2 政治・行政における「ガバナンス問題」

◇古くて新しい「ガバナンス問題」

「ガバナンス」というコトバで対象とされる諸問題を「ガバナンス問題」として括るとすると、すでに明らかなように、その守備範囲は相当に広がる。したがってまた、「ガバナンス問題」への学問的関心も多面的にならざるをえない。自分の専門に閉じこもった、せせこましい議論はできないということである。

また、「ガバナンス」の概念が社会科学において市民権を得るようになったのは、20世紀も末のことであるが、「ガバナンス問題」の発生自体は、どんなところに注目するにせよ、それよりもずっと古い。たとえば、コーポレート・ガバナンスの問題にしても、それが株式会社の組織形態をとる企業について、誰がそのコントロールをしているのかという問題意識に引きつけてとらえる場合には、1929年の世界大恐慌から数年して発表された古典的業績、A. A. バーリと G. C. ミーンズによる「所有と経営の分離」の研究（『現代株式会社と私有財産』1932年）まで、どうしてもたどり返さないといけなくなる。

このバーリ＝ミーンズの株式会社研究などは、経営学や経済史の研究というだけでなく、政治学の研究者にとっても無関心ではいられない研究であった。それというのも、日本の社会科学はマルクス主義の影響を強く受けていたこともあって、「企業は誰のもの？」という関心が個別の専門分野を超えて広く分有されていたからである。政治・行政における「ガバナンス問題」を論ずる前に、大企業の場合はどうであったのかを簡単に見ておくことにしよう。急がば廻れである。

世界恐慌のころのアメリカの巨大企業は、もはや特定のオーナーによって所有されていたのではなく、その株式が多数の人のびとに分散し

て所有され、企業経営もオーナーひとりの意向でおこなわれるよりは、専門的な経営者たちによって進められるようになっていた。出資者である株主も経営に直接口出しをすることよりは、企業業績の向上による配当実績に関心がある。そうした「所有と経営の分離」によって、一群の経営陣による企業支配と増大した権力の横暴がおこなわれる事例も相次ぎ、政治学サイドからは、企業経営者と政府権力の癒着が問題視されるようになっていく。

その後、1960年代以降になると、アメリカでは企業体で投資をおこなう大口の機関投資家が中心的な役割を演ずるようになり、その様相が大きく展開する。オーソドックスな「所有と経営の分離」論ではもはやとらえられない状況が現出してきたのである。機関投資家が依拠するのは、金融工学に基礎をおく「現代ポートフォリオ理論」であって、それを駆使して、一方では、多数の投資家から集めた信託財産を分散投資する手法の開発に努めながら、他方では、退職年金の運用責任を負う立場から企業経営の「ステークホルダー」(利害関係者)になっていく。そして中には「物言う株主」としての行動をとる機関投資家も現れてきて、「所有と経営の分離」どころか「所有と経営の接近」と称される傾向も出てくる。これがアメリカにおいてコーポレート・ガバナンスの問題が浮上してきた背景状況であった。

これに対して日本の主要産業では、戦前の財閥を中心とした資本形成に見られる「所有と経営の一致」が敗戦でいったん途絶え、財閥解体からの再出発を期さなければならなかった。その過程において、いわゆる「メインバンク制」やグループ企業間での「株式の持ち合い」などで特徴づけられる日本的な「所有と経営の分離」が形成され、高度経済成長を果たすことになるが、やがて、銀行と企業の安定的な関係を中心とした金融システムに変化が現れてきた。企業経営資金の市場調達が顕著になり、「資本の国際化」に伴う海外の機関投資家の進出が見られるようになると、日本においてもアメリカと同様な問題状況が見られるように

なってきたのである。

このように、「ガバナンス問題」の登場背景を探ろうとなれば、また、今日のわが国が立ち至っている問題状況を的確にとらえようということになれば、せめて1920年代くらいまで時計を巻き戻して、それぞれの分野における「ガバナンス問題」の展開を追わなければならなくなる。ただし、「温故知新」ということで、古きをたずねることは結構なのだが、肝心なのは、古いことから新しいことへの展開をすっぽかしてしまっただけとはいけないということ。たとえば、「国権の最高機関」たる国会のだらしなさ、あるいは地方議会のでいたらくを正さなければならないということから、いっきに議会権能が強かった遙か昔の時代にさかのぼって、その後の歴史的な展開を抜きに今日の議会の権能強化を論ずるというのでは困る。イギリスで議会が「男を女に、女を男にする以外は何でもできる」といわれた時代から、選挙権の拡大、普通選挙の実現を経て「議会制の危機」に見舞われ、そして現代の行政権優位の時代へと展開した歴史的経緯をすっぽかしてしまい、ひたすら議会の活性化だけを論ずるのではどうにもならない。「せめて1920年代くらいまで時計を巻き戻して」と言ったが、西欧先進国において「議会制の危機」が言われるようになったのが、その1920年代のことなのである。

ともかく、こうして私は、自分の専門領域において「時計の巻き戻し作業」をやろうと、日本の行政学の実質的パイオニアであり、大学院時代（修士課程）の指導教授でもある蠟山政道（1895～1980年）の研究を通して、政治・行政面における各種の「ガバナンス問題」との取り組みを追跡しようとした。その成果が、比較的最近まとめた拙著『ガバナンスの探求－蠟山政道を読む』（2009年刊）である。20年ぐらいかけた仕事なので、とてもその全容にわたることはできないが、古くからの「ガバナンス問題」の登場をどのように扱ったらよいかということについて、ひとつの参考例として、ここで必要最低限の説明をしておくことにしたい。

すでに述べたとおり、「ガバナンス」の概念が社会科学において市民

権を得るようになったのは、20世紀も末のことであるから、その前の時代を生きた蠟山にとってその概念はなじみがない。けれども、今日のな「ガバナンス問題」はすでに蠟山が生きた時代からはじまっていた。そこで、その著作のまえがきで、前置きなしに簡潔に「ガバナンス」の定義もどきをすることとし、それにつづけて「ガバナンス問題」にかんする私の基本的な認識を述べることにした。冒頭部分はこれまで説明したことと重複するが、その部分も含めて連続する2つのパラグラフを引用しておこう。

「ガバナンス」の概念が社会科学において市民権を得るようになったのは、20世紀も末のことである。ガバナンスはガバメントと原義を共にすることから、コーポレート・ガバナンスを『企業統治』などと呼ぶことが多いが、ひとつの組織の頂点から一元的に『統べて治める』統治のイメージをもってそれをとらえると、ガバナンスの意味するものとはほど遠くなってしまう。それは多様な主体間でのネットワークとそこでの調整活動を通じて、私たちの社会における公共的問題の解決にあたる仕組みを設計し、それによる組織・制御機能をとらえるための用語である。

それぞれの社会レベルでつぎつぎと生起する公共的問題のことごとくを政府が解決できるものではない。そのことは政府の問題解決能力に人びとの信頼が寄せられていた時代であっても変わることがない。その意味で、ひとり政府だけの能力では対処しえない『ガバナンス問題』の発生は古くからあった。蠟山が生きた時代は政府機能の拡大によって特徴づけられるが、そこにおいても各種のガバナンス問題への対処がつねに求められていた。

専門分野の研究者を対象としているので、一読しても理解しづらいかもしれない。しかし、冒頭部分のように、くり返し使うとそれなりに分

かっただけだと思う。説明不足になるが、ここでは先を急がせていただく。

◇「政府体系」の再編～日本で起きていること～

ずいぶん廻り道をしてきたが、わが国の政治・行政面において現実には起きている大きな変化をとらえることがここでの課題である。「大きな変化をとらえる」と言ったが、もちろん、大きいことだけが重要であるわけではない。まして「大きいことはよいことだ」というのではまったくない。「雨だれが石をもうがつ」というのも真実であって、小さなことの積み重ねがものをいうこともある。しかし、ここではあえて大きく構えてみようということである。

近代日本の歴史に限っても、これまでにいくつかの大きな転換点があった。明治維新や太平洋戦争の敗戦がそれに当たることについてはあまり異論がない。その見方に立てば、前世紀から今世紀にかけての世紀転換期における大きな改革課題は「第3の改革」となる。たとえば、1990年代から開始された地方分権改革でも、そうしたとらえかたがとられてきた。すなわち、90年代から今日に至る地方分権改革は、明治期以来の中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革しようとするものであって、「それは明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』というべきものの一環」を成しているというのである（『地方分権推進委員会中間報告』1996年3月29日）。

ここでもうひとつ紹介しておきたいのが、今世紀のはじめに実現した中央省庁再編のシナリオづくりに当たった、橋本政権下の行政改革会議の最終報告で示されたとらえ方である。この最終報告には、のちに「新しい公共」を取り上げる際に再び触れようと思う。

そこでは司馬遼太郎の「この国のかたち」を引きながら、わが国が戦後行政システムから21世紀型行政システムへの変換に直面し、あらためて「この国のかたち」を問いなおさなければならない段階に立ち至った

とする認識が披瀝されているのだが、そのことを論ずるのに、「わが国は、近代史上、大きな転換期を三度経験している」としている。1度目と3度目の転換期については、上記の地方分権改革の場合と同じである。異なるのは、明治維新时期と敗戦期にはさまれた期間にもうひとつの転換期があったとしている点である。それが明治維新时期につづく「次なる転換期」であり、その部分を引用すると、「次なる転換期は、1920年頃に訪れる。それまでの驚異的な成長力と適応力の下に着実に近代国家への歩みを進めてきたわが国は、第一次世界大戦後の恐慌の発生と日英同盟の破棄、そして満州事変、国際連盟脱退、二・二六事件への事態の展開のなかで、次第に軍靴の高鳴りに包まれ、やがて戦争への坂道を転げ落ちていくことになる。」(『行政改革会議最終報告』1997年12月3日) ということである。

先ほど、せめて1920年代くらいまで時計を巻き戻して、それぞれの分野における「ガバナンス問題」の展開を追わなければならなくなるとしたことを思い起こしてほしい。かつて戦時経済体制の確立を「1940年体制」と名付け、それからの脱却が必要だとする主張が論壇にぎわせたが、その「1940年体制」に向けた歩みは、明らかに1920年代から始まっていたのである。

さて、わが国の政治行政システムの根幹をなす一連の制度の改革をとらえるのに、私は90年代から「政府体系」という概念化を試み、1980年代はじめの第2次臨時行政調査会以降、「政府体系」再編の過程にあるとの見方を提示してきた。「政府体系」は「この国のかたち」と言い換えてもよい。政府部門と民間部門とのいわゆる「官民関係」、政府部門内部における「国地方関係」、各政府レベルにおける政治と行政との関係、ことに国の政府レベルにおける「政官関係」という、三重の基本的な関係の見直しが相互に絡み合いながら進行していることに注目する必要があるとしたのである。

この「政府体系」という概念化は学界においてまだ市民権を得るに

至っていない。概念化の仕方も、「国地方関係」を中心にしたものや社会保障部門を独立させてとらえるものなどがあるが、私の概念化においては、いわゆる「官民関係」がその中心にある。それは私の場合、公共サービスの供給体系に見られる変容をとくに重視しているからである。

第2次大戦後に本格化した福祉国家の建設は、国によってその現れ方が異なるが、おしなべてビッグガバメントの形成を伴ってきた。ところが、地方政府を含む政府公共部門のサイズが“Too Big”あるいは“Too Fat”になり、肝心の民間部門を圧迫し、その活力の低下を招いたと受けとめられるようになるに至って、そこからサッチャー政権に率いられたイギリスを手始めとして、公共部門のリストラが主要国に広まっていった。OECD 諸国で一般化した改革手法が「民営化 privatization」と「規制緩和 deregulation」である。わが国は1978年の第2次石油ショック以降、この直撃を受けることになる。第2次臨時行政調査会にはじまる行革の時代への突入である。

そして、第2次臨調のあと3次にわたる臨時行政改革推進審議会が設置され、その第3次行革審最終答申（1993年）において、世紀末行政改革の課題が「官から民へ」「国から地方へ」の2つのスローガンに集約された。その年は、「55年体制」において長期政権を誇ってきた自民党が野に下り、自民党単独政権から連立政権へと移行した戦後政治史上の一大転換の年でもある。その前後から「政治主導の確立」が唱えられるようになり、各党はこぞって「霞ヶ関大改革」に向かうようになった。上記の2つの改革課題に「官から政へ」の改革課題が加わり、3つの基本的な関係構造をまとめてとらえる必要が一段と強まったのであった。

さらにいえば、3つの改革課題をまとめてとらえるにとどまらず、相互の絡み合いが重要であって、そこに私流のガバナンス論の中心命題があった。たとえば、地方分権型社会の創出をめざした「国から地方へ」の地方分権改革も、それだけを切り離して推進するのではなしに、「官から民へ」の公共サービス供給システムの改革を伴っていたこと、しか

も前世紀末の第1次分権改革の場合、地方分権推進委員会を舞台に、内閣がそれをサポートする一種の政治主導のスタイルをとることによって、大きな成果を収めることに成功したのであった。「多様な主体間でのネットワークとそこでの調整活動」が功を奏したのである。

3 「新しい公共」についての意義

◇公共性の問い直し～「公共性の空間」と「新しい公共」～

いよいよコミュニティカレッジの総合テーマである「新しい公共」についての意義を論ずるところまできた。先ほど、「政府体系」の概念化が公共サービスの供給体系に見られる変容をとくに重視したものであることを指摘したが、わが国における「新しい公共」観念の登場もまたその変容を示す格好の事例にはほかならない。

冒頭において、『「新しい公共」を問う～市民・行政・政治が協働するガバナンスに向けて～』を総合テーマとした、全5回の「県民コミュニティカレッジ」にかんする生涯学習センター作成による企画案内の文書を紹介した。そこには、「長らく、『公共』とは中央省庁や行政が取り仕切るもので、『市民』には公共を担う責任も資格も無いかのように捉える見方が支配的でした。近年、こうした『官イコール公共』とは全く異なる発想、つまり『新しい公共』という考え方が注目を集めつつあります。これは、市民的立場にあるNPOや企業なども政府・行政と協働して公共を支えることを求めるものです」と記されている。

そのとおりであり、「新しい公共」は公共性の観念の問い直しから生まれてきたものである。公共性の観念の問い直しということになると、どうしても有名な思想家や哲学者の小難しい言説を取り上げて論ずることになりがちで、たとえば、ハーバーマスであるとかアレントといった思想家たちの哲学的思潮を引き合いに出したり、それらにかんする学者

の論議を紹介したりすることになるが、そうした思想史的文脈での空中戦をたたかわせる余裕はない。もちろん、そうした地道な作業が無意味であるということではない。現に先任大学での学部ゼミなどでは、卒業を控えた4年次の後半期をつかって、たとえばアレントの『人間の条件』などをじっくり読むようなことをやってきた。文庫版で容易に入手できるので、一度目を通してみていただきたい。気楽に読み通せる代物ではないことがたちどころに理解できるであろう。

公共性の問い直しということではぜひとも心がけてほしいのは、現実の政治・行政の改革に関連して画期をなすような文書や具体的事例に即して、それがどういうかたちでおこなわれてきたのかということを得るということである。やや語弊があるが、学者論議よりも実際の改革をめぐる展開が重要である。

ところで、「新しい公共」というと、多くが民主党政権の登場に伴って打ち出された政策だと受けとめていると思う。すなわち、2009年夏の総選挙における民主党の圧勝をうけて成立した鳩山内閣で「新しい公共」円卓会議が設置され、翌年6月、鳩山内閣最後の日に「新しい公共」宣言がまとめられた。その限りでは、上記のような受けとめ方が一般的であるのもしかたがない。

しかしながら、「新しい公共」が公共性の問い直しの所産であるとする観点からするならば、特定の内閣や政権と結びつけたとらえ方はあまりに浅薄なものでしかない。まずもってそのことに留意すべきである。実は、公共性の問い直しということでは画期的な意味をもつ政府文書が、民主党政権成立の12年前に出されていた。それが、すでに取り上げた橋本政権下の行政改革会議最終報告（1997年12月）である。

先に触れたように、その行政改革会議最終報告は今世紀の入り口において具現化した中央省庁再編のいわば処方箋であり、明治以来の行政改革史上、最も重要な文書のひとつであるが、そこにおいて公共性にかんする注目すべき言明があった。それも異なる箇所でも3回もくり返されて

いる。

- ①「公共性の空間」は、決して中央の「官」の独占物ではないということ、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。
- ②国と地方公共団体との間では、公共性の空間が中央の官の独占物ではないという理念に立ち返り、統治権力の適正な配分を図るべく、地方分権を徹底する必要がある。
- ③今日、公共性の空間は、もはや中央の官の独占物ではなく、地域社会や市場も含め、広く社会全体がその機能を分担していくとの価値観への転換が求められている。

20世紀から21世紀への転換を目前にして、国の行政改革の処方箋をまとめ上げるにあたって理念的なキーワードとして選び出されたのが、ここにくり返し登場する「公共性の空間」だったのである。そして、そのことに続けて急ぎ付け加えたいのが、もう一方の「新しい公共」もまた、ほぼ同じころ、こちらは地域社会レベルにおける公共性の問い直しを通じて打ち出されていたということである。ほかにも事例があるかもしれないが、私自身が身をもって学んだのは、山梨県と人口規模がほぼ等しい東京・世田谷区における事例であり、世田谷区の公式文書では、国の行政改革会議最終報告よりもほんの少し前にまとめ上げられた地域保健福祉審議会答申（1997年9月）において、初めて「新しい公共」の理念が採り入れられている。

世田谷区における事例にかんしては、本学に着任して4ヵ月の時点でおこなったローカル・ガバナンス学会での講演でも取り上げており、くり返しになってしまうが、審議会答申におけるさわりの部分のごく一部を紹介しておく。「(地域での) 課題解決には、区民・事業者が自己責任で行う民間独自の活動領域と、行政の責任で行う行政活動領域がありま

す。さらに、区民や事業者と行政が協働し、連携して問題を解決する仕組みが必要です。この活動領域を『新しい公共』として、地域社会の中に形成していくことを目指すべきです」とある。

要するに、国では「公共性の空間」の再定義、地域では「新しい公共」の提起である。この双方がくしくも同時期におこなわれたことに注目すべきである。そして、「新しい公共」はもともと地域社会レベルでの公共性の問い直しから開始されていることに注目していただきたい。地域レベルで考えれば、公共なるものが「中央の官」の独占物でないことはもちろんのこと、それは自治体行政を含む行政の守備範囲だけを指すものではない。そこでは「パブリックとはもともと市民のこと」というわきまえから出発するのである。

また、「新しい公共」がなぜガバナンスの問題と関連するのかについて少しだけ補足しておく、それは、「官イコール公共」どころか「行政イコール公共」でもなく、公共性のありようが問い直される公共の世界が、行政の守備範囲をはるかに超えて広がっているからにほかならない。ごく身近な福祉、医療、教育などの分野の事柄を考えてみていただきたい。それらは行政の専管領域などではまったくない。まちづくりの活動だって同じである。おだやかな表現でいえば、それらの公共の問題は政府・公共部門と民間部門との双方にまたがって存在している。公私両部門にまたがる公共問題への取り組みこそがガバナンス問題の典型であって、ガバメントのみならずガバナンスの問題がクローズアップされる基本的な理由なのである。だから、「区民や事業者と行政が協働し、連携して問題を解決する仕組みが必要です。この活動領域を『新しい公共』として、地域社会の中に形成していくことを目指すべきです」ということになるのである。

◇気になる「新しい公共」の行方

先ほど、世田谷区の「新しい公共」にかんする説明の中で、私自身が

身をもって学んだと述べた。それは、世田谷区で「新しい公共」の理念を採り入れた地域保健福祉審議会答申が出てから1年半後のこと、区民ぐるみで「新しい公共」の理念に基づく行政改革の推進を図るために設置された世田谷区行政改革推進委員会の委員長になる羽目となって、延べ4年間にわたってそれなりの苦勞をしたからである。

市民参加の仕掛けも実際に経験してみればお分かりのとおり、けっしてきれい事だけではない。「ガバメント」と「ガバナンス」とは、語源が同じであって、そうだからこそ、市民は無関心を装うことができないのだと言ったが、そうは言っても、私たち市民の生活ぶりは一様でないし、地域の公共問題に対する関心の持ち方も実に多様である。みんながみんな同じ問題について同じ理解を持ち、まして同じ考え方をしているわけのものではない。自治体行政についても、はなから敵対視してその言い分を疑ってかかる人もいれば、はなはだ残念なことに、「中央の官」のほうに能力がすぐれていて信用できるとみなしている人もいる。なかにはカタカナ語を頻発する学者の言い分も信頼できないと公言する市民もいるくらいである。

そうしたことに由来する苦勞話とは別に、いまだ定まらない「新しい公共」の行方にかんして抱いている懸念について最後に取り上げておきたい。端的に言えば、それを「安上がり行政」のための便法と考え、その観点からのみ、「新しい公共」にかんする施策の成否を論ずる人びとが非常に多くいるということである。

国の行政改革における「公共性の空間」の再定義が現実にもたらしたものは何であったかを考えてみれば、それは結局のところ、「官から民へ」の行政のアウトソーシングを推進しただけにすぎないように見える。しかも、小泉内閣のもとでの郵政民営化がそうであったように、圧倒的多数の国民がそれを支持したのであった。けれども、ほんとにそれは正しい選択だったのだろうか。

同じことは自治体行政についても言える。国に劣らず自治体行政には

無駄が多いということで、総務省主導による地方行革が強力に推進されている。「これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民団体をはじめ NPO や企業等の多様な主体が提供する多面的な仕組みを整えていく必要がある。これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている。」これは2005年3月、総務事務次官名で都道府県知事を介して全国の市町村長に対して発せられた通知文の一節である。

一見すると、いかにも正論を述べているように見える。けれども実際におこなわれているのは、「カネ減らし、ヒト減らし」の押しつけと言ってよい。地方行革の推進にあたって、「可能な限り目標の数値化や具体的かつ住民にわかりやすい指標を用いること」を義務付けた「集中改革プラン」の公表が求められた。そのうえで総務省が必要に応じて助言をおこなうというのである。これもまた、「カネ減らし、ヒト減らし」を実現するための各種の行政のアウトソーシングに対する住民の支持をあてにしたやり口である。

なるほど効率化を推進するには人件費の抑制が近道であるから、行政のアウトソーシングを進めることが手っ取り早いのかかもしれない。しかし、「新しい公共」とまぎらわしい「新しい公共空間」の形成を中央から一方的かつ威嚇的に推進することに、どうして私たち国民、住民が拍手喝采をするのだろうか。それに、「これからの地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている」というのだが、このセンテンスの主語である「地方公共団体」には、その地域で生活をする住民は入っているのかどうか。住民がいない自治体などというのは到底考えられないのだが、そのあとに続く「行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている」の表現が物語るように、主語の「地方公共団体」というのは自治体行政のこと、それも首

長を取り巻く一部の幹部職員のことを指しているようである。つまりは、住民も議会も、住民と直接接する職員も度外視したまま「新しい公共空間」を創出しようということらしい。

これに比べると、民主党政権で言われるようになった「新しい公共」の理解のほうはまだましだということにならざるをえない。「今、市民や非営利組織（NPO）が、教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍しています。……(中略)……人を支えること、人の役に立つことは、それ自体が喜びとなり、生きがいともなります。こうした人々の力を、私たちは『新しい公共』と呼び、この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域のきずなを再生するとともに、肥大化した『官』をスリムにすることにつなげていきたいと考えます。」覚えているだろうか。これは「いのちを、守りたい。いのちを守りたいと、願うのです」という、出し抜けの呼びかけからはじまった、2010年通常国会における鳩山総理の施政方針演説の一節である。

最後の部分は言わずもがなである。肥大化した「官」のスリム化につなげたいなどというのは、コトバを強めれば、「新しい公共」支援にとって邪心以外の何ものでもない。しかし、こうでも言わなければ「新しい公共」に関心を寄せない私たち国民がいるからのことであるのかもしれない。そのことを忘れてはならないであろう。

あまりに唐突な呼びかけからはじまった所信表明演説だっただけに、聴き手も、また翌日の新聞の読み手も、さぞかしびっくりしたであろう。私もそのひとりであった。だが、最後の言わずもがなの部分を除けば、先に引用した総務事務次官通知よりもずっと私たちの共感を呼ぶように思われる。

政権交代から数えて、総理大臣はすでに3人目である。「新しい公共」の行方はまだまだ定まらない。それだけに気にかかるところであるが、鳩山総理の施政方針演説との関連で私自身の関心の所在を明らかに

するならば、「自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域のきずなを再生する」うえで、はたして「新しい公共」がひとつの橋頭堡になりうるかどうかということ、その点にこそある。

おわりに

冒頭に記したように、本稿は1年余り前におこなわれた「県民コミュニティカレッジ」の一環をなした講義をベースに加筆したものである。表題に副題を付したほか、当日の講義レジュメとは異なる項目表記をした箇所が2箇所ある。第1節の前半（「ガバナンス」の市民用語化）と第2節の前半（古くて新しい「ガバナンス問題」）がそれであり、講義レジュメでは「『ガバナンス』って何？」「『ガバナンス問題』の登場」となっていた。

副題を付したのは、冒頭で記したとおり、そのときの「県民コミュニティカレッジ」が「『新しい公共』を問う～市民・行政・政治が協働するガバナンスに向けて～」を総合テーマとしたことに留意したからである。後者の変更のうち1番目は当日の講義にそって表現を変えたにとどまるが、2番目はそれとは別の理由による。コーポレート・ガバナンスの登場背景について加筆した部分は、当日の終了時に参加者から伝えられた要望に対して、原稿化する機会があったならと加筆を約束したことに配慮したためであり、そのために「政治・行政における『ガバナンス問題』」を掲げた第2節の論題にそぐわない内容になってしまったきらいがある。この点をご容赦いただきたい。

また、後日、メール通信で寄せられた質問に対して十分応答できずにいたことが気になっていたが、問われた「新しい公共」と政治との関係も念頭において、別稿「『新しい公共』の行方ー地域の視点からー」を本学の『法学論集』第68号（政治行政学科創立20周年記念号）に寄せたので、本稿と併せてそれを参照いただければ幸いである。その別稿もまた、本稿第3節前半部分で触れたローカル・ガバナンス学会講演をベースにして

再論したものである。

なお、当日の講義資料として配付したのは、以下の拙稿である。脚注に代えてその一覧を記しておく。

- ①「ガバナンスの観念」(巻頭言)『季刊行政管理研究』No.68, 1994年12月号, 1 - 2 頁.
- ②- 1 「『政府体系』の概念化」(コラム)『自治総研』第25巻10号, 1999年10月号.
- ②- 2 「『新しい公共』をめぐって」(コラム)『自治総研』第29巻 8 号, 2003年 8 月号.
- ③「公共空間の再編」今村編『日本の政府体系』成文堂, 2002年, 第 1 章.
- ④「あらためて『新しい公共』を考える」『とうきょうの自治』No.78, 2010年 9 月号, 2 - 6 頁.